National Energy Board | Office national de l'énergie

Reasons for Decision

Trans-Northern Pipelines Inc.

MH-3-2000

November 2000

Suspension of Service

18

National Energy Board

Reasons for Decision

In the Matter of

Trans-Northern Pipelines Inc.

Proposed Suspension of Service on the
Don Valley Lateral

MH-3-2000

November 2000

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2000 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/2000-7E
ISBN 0-662-29615-X

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: orders@neb.gc.ca
Fax: (403) 292-5503
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2000 représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2000-7F
ISBN 0-662-85276-1

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta), T2P 0X8
Courrier électronique: orders@neb.gc.ca
Télécopieur: (403) 292-5503
Téléphone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office:
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

Table of Contents

Abbreviations ii

Recital and Appearances iii

1. Introduction 1

2. Facilities 3

3. Common Carrier Obligation 4
3.1 Section 71 4
3.2 Proposed Suspension of Service 8

4. Timing and Other Considerations 14
4.1 Timing 14
4.2 Other Considerations 14

5. Disposition 16

List of Figures

1-1 TNPI System 2

List of Tables

3-1 Expenses Eliminated by Closure of the DVL 9

List of Appendices

I Order MO-22-2000 17
II MH-3-2000 List of Issues 19

Abbreviations

Act	*National Energy Board Act*
Board	National Energy Board
DVL	Don Valley Lateral
Enbridge	Enbridge Pipelines Inc.
MH-4-96	PanCanadian Petroleum Limited, Reasons for Decision dated February 1997
mm	millimetre
OH-2-96	Novagas Clearinghouse Pipelines Ltd., Reasons for Decision dated May 1997
OH-3-96	Federated Pipe Lines (Northern) Ltd., Reasons for Decision dated April 1997
PanCanadian	PanCanadian Petroleum Limited
Roy-L	Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd.
TNPI	Trans-Northern Pipelines Inc.
TRCA	Toronto and Region Conservation Authority

Recital and Appearances

IN THE MATTER OF the *National Energy Board Act* (Act) and the regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application by Trans-Northern Pipelines Inc. under section 71 of the Act for the proposed suspension of service on the Don Valley Lateral; and

IN THE MATTER OF the National Energy Board Hearing Order MH-3-2000;

HEARD at Richmond Hill, Ontario, on 24, 25 and 26 October 2000.

BEFORE:

J.S. Bulger	Presiding Member
J.-P. Théorêt	Member
C.L. Dybwad	Member

APPEARANCES:

J. Campion R. Alilovic	Trans-Northern Pipelines Inc.
G.M. Nettleton	Enbridge Pipelines Inc.
K. Miller	Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd.
P. Enderwick	National Energy Board

Chapter 1

Introduction

Trans-Northern Pipelines Inc. (TNPI) owns and operates a petroleum products pipeline system, over 800 kilometres in length, which extends from Nanticoke, Ontario to Montreal, Quebec, with various terminals along the system for the injection and delivery of product. The system includes five lateral pipelines extending from the mainline to terminals at Dorval, Mirabel and Pearson International Airports, Ottawa, Ontario and Toronto Harbour, Ontario. A map of the system appears in Figure 1-1. TNPI is owned in equal one-third shares by Petro-Canada Limited, Shell Canada Limited and Imperial Oil Ltd., which collectively ship the majority of throughput on the TNPI system.

TNPI is operating under an approved incentive toll settlement pursuant to Order TO-3-96. Under this agreement, earnings above a threshold of $3.2 million are shared equally between TNPI's shareholders and its shippers. The shippers' share is distributed through reduced tolls for the following year.

On 15 February 2000, TNPI advised its shippers and the National Energy Board (Board) of plans to suspend deliveries on its lateral to Toronto Harbour, the Don Valley Lateral (DVL), effective 1 January 2001. The letter explained that this decision was necessitated by the steady decline in volumes on the DVL, which had placed this segment of the system in a "serious deficit position". By letter dated 11 May 2000, TNPI provided the Board with supporting information for its decision. TNPI submitted that the DVL was costing in excess of $500,000 per year to operate while it generated only $70,000 in revenue and that, while it was expecting these costs to escalate, there was no potential for increased revenues. TNPI advised that it intended to remove line fill from the lateral in January 2001 and fill it with nitrogen. It would then market the facilities to other utility operators and, if this was unsuccessful, apply to retire the facilities.

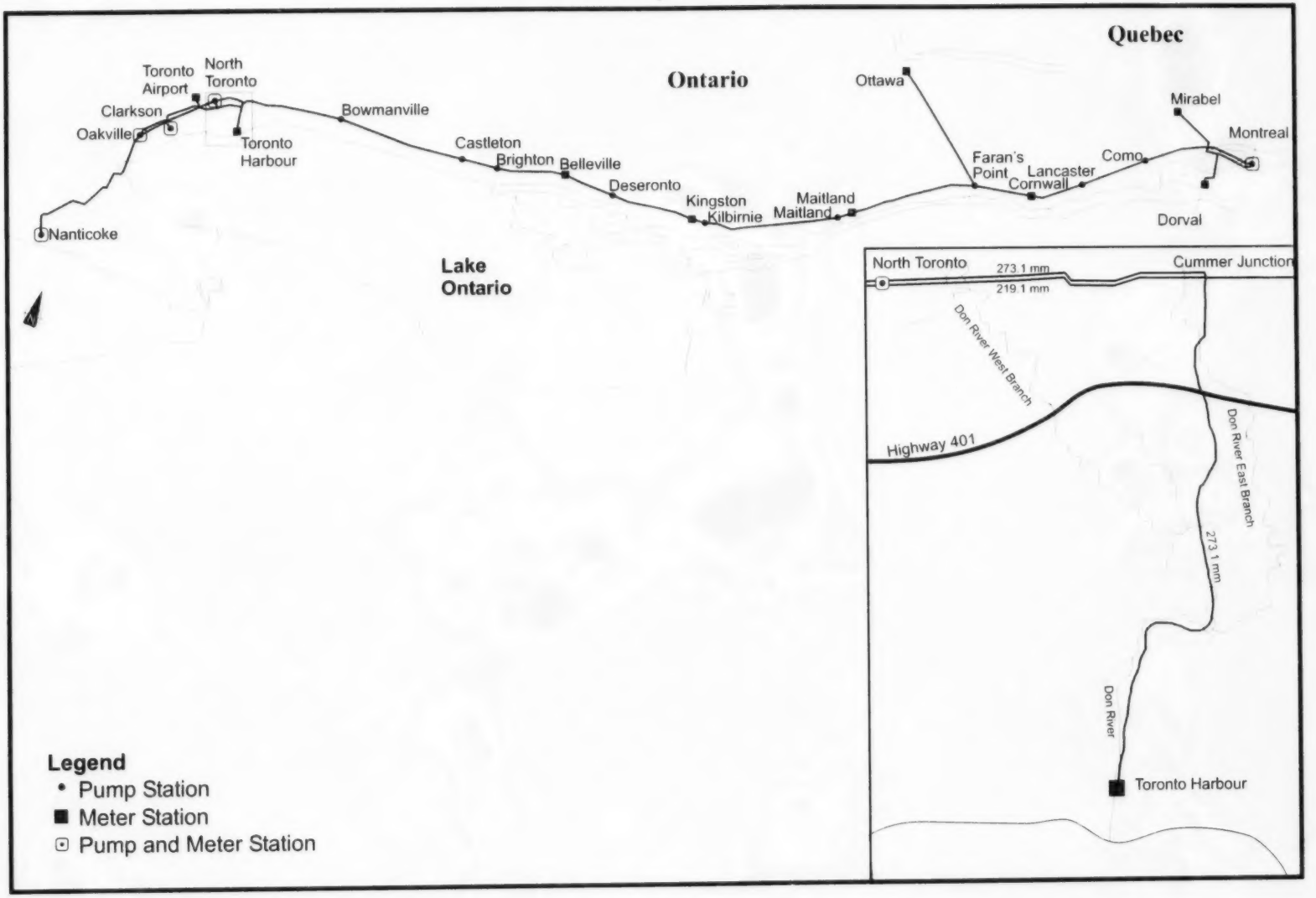
On 26 May 2000, TNPI confirmed that it would apply under section 74 of the *National Energy Board Act* (Act) to retire the facilities after attempts to market the facilities were concluded. TNPI indicated that only one shipper, Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd. (Roy-L), had expressed concern about the suspension of service. TNPI considered Roy-L to be a minor shipper with access to truck and marine transportation alternatives.

On 28 July 2000, the Board received a submission from Roy-L requesting, among other things, that the Board require TNPI to apply pursuant to sections 71 and/or 74 of the Act for approval prior to implementing any suspension of service on the DVL. Roy-L requested that this relief be granted prior to 30 September 2000 in order to remove the business and regulatory uncertainty it faces in this matter.

On 15 August 2000, the Board issued Hearing Order MH-3-2000 to convene an oral hearing to consider the proposed suspension of service by TNPI. The Board ruled that the *prima facie* onus in this case would be on TNPI to establish whether relief should be granted under subsection 71(1) of the Act and whether TNPI should be required to maintain suitable facilities, subject to the test in subsection 71(3). Thus, TNPI was considered to be the applicant and its letters of 11 and 26 May 2000 were considered to be its application. The List of Issues for the proceeding is included as Appendix II.

The hearing was held October 24 to 26 at Richmond Hill, Ontario.

Figure 1-1
TNPI System



Chapter 2

Facilities

The DVL consists of 19.24 kilometres of 273.1 millimetre (mm) outside diameter pipeline extending from TNPI's mainline at Cummer Junction to its Toronto Harbour meter station, as shown in Figure 1-1. Products flow into Cummer Junction from the west via two pipelines extending from TNPI's North Toronto terminal. One is TNPI's 273.1 mm outside diameter mainline; the other is a 219.1 mm outside diameter pipeline leased from Sun-Canadian Pipe Line Company Limited. At Cummer Junction, the flow of product is directed to either the DVL or continues east on TNPI's mainline. Cummer Junction contains two diversion valves and sending and receiving traps for internal inspections, as well as numerous other valves.

When first constructed in 1952, the DVL supplied many terminals in the South Toronto harbour area and delivered a full slate of distillates and gasolines on a year round basis. At that time, TNPI was one of three pipeline companies delivering refined petroleum products down the Don Valley to what was then the main refined petroleum products distribution area for Metropolitan Toronto. Over the years, terminal distribution facilities in the harbour area were relocated and, by 1992, the other two pipelines had been taken out of service.

Currently, the DVL is used to deliver furnace fuel oil and diesel fuel to a terminal owned by Roy-L. Roy-L's terminal is located on the south side of the shipping channel in the Port of Toronto and receives deliveries via its own 0.64 kilometre pipeline extending from its terminal to TNPI's Toronto Harbour meter station.

TNPI submitted that, following deactivation of the DVL, cathodic protection and monitoring would continue in accordance with the Board's *Onshore Pipeline Regulations, 1999*. It further submitted that the facilities at Cummer Junction and the leased pipeline section upstream of Cummer Junction would no longer be needed.

Chapter 3

Common Carrier Obligation

3.1 Section 71

As noted by all parties, this was a unique case in that the Applicant is seeking to be relieved of its common carrier obligation in the presence of a shipper who wishes that obligation to continue. The Board requested parties to address in argument the issue of the appropriate test to be applied to the facts of this case. The submissions of the parties focussed on the requirements of section 71.

Section 71 of the Act sets out the obligations of pipeline companies as carriers of oil, gas and other commodities and the authority of the Board in relation to those obligations. Specifically, section 71 states:

> 71. (1) Subject to such exemptions, conditions or regulations as the Board may prescribe, a company operating a pipeline for the transmission of oil shall, according to its powers, without delay and with due care and diligence, receive, transport and deliver all oil offered for transmission by means of its pipeline.
>
> (2) The Board may, by order, on such terms and conditions as it may specify in the order, require the following companies to receive, transport and deliver, according to their powers, a commodity offered for transmission by means of a pipeline:
>
> (a) a company operating a pipeline for transmission of gas; and
>
> (b) a company that has been issued a certificate under section 52 authorizing the transmission of a commodity other than oil.
>
> (3) The Board may, if it considers it necessary or desirable to do so in the public interest, require a company operating a pipeline for the transmission of hydrocarbons, or for the transmission of any other commodity authorized by a certificate under section 52, to provide adequate and suitable facilities for
>
> (a) the receiving, transmission and delivering of the hydrocarbons or other commodity offered for transmission by means of its pipeline,
>
> (b) the storage of the hydrocarbons or other commodity, and
>
> (c) the junction of its pipeline with other facilities for the transmission of the hydrocarbons or other commodity,

if the Board finds that no undue burden will be placed on the company by requiring the company to do so.

Submissions of TNPI

TNPI acknowledged that it is a common carrier and bound by the terms of section 71 of the Act. While noting that section 71 imposes statutory obligations to provide service, it argued that those obligations are relative rather than absolute and should be tempered by a test of reasonableness. In support of this position, TNPI referred to the Board's MH-4-96[1] decision and the decision of the Supreme Court of Canada in *Patchett & Sons Limited v. Pacific Great Eastern Railway Co.*[2]

In respect of whether the proposed suspension of service on the DVL would be in the public interest, TNPI submitted that subsection 71(3) of the Act was designed to balance the duties of a common carrier with the well being and interests of the public. TNPI argued that, as reasonableness is a relative concept, the provisions imposing common carrier obligations must be considered within the circumstances of each case.

Submissions of Enbridge Pipelines Inc.

Enbridge Pipelines Inc (Enbridge) argued that the Board ought to continue to apply a test of reasonableness, which is a relative concept, fact dependent and consistent with the approach taken in MH-4-96. Enbridge noted that, although the issue in MH-4-96 was related to obtaining access to the Enbridge system and the present case is one of discontinuance, the same test and same factors of reasonableness need to be considered. In its view, the approach most consistent with that described in the MH-4-96 proceeding would be for the Board to weigh all such facts and then exercise its discretion to make and determine whether the public interest would be served by allowing the discontinuance of the transportation service.

Submissions of Roy-L

Roy-L framed the issue before the Board as: Are there sufficient reasons in the public interest why TNPI, being a common carrier, should be relieved of this obligation under subsection 71(1) of the Act to provide common carrier service on the DVL to shippers who request such service?

Roy-L argued that the test to be applied is whether the continuation of the common carrier obligation places an undue burden on the oil pipeline company. The basis for this conclusion was two fold. First, it arises from the undue burden test contained in subsection 71(3). Since the Board has been given the jurisdiction under this subsection to order a pipeline company to build new facilities, unless it would be placed under an undue burden, it follows that a test of applying the same threshold should be applicable to the common carrier obligation.

---

1 PanCanadian Petroleum Limited, Reasons for Decision dated February 1997

2 [1959] S.C.R. 271 at 3.

Secondly, the Board has attached this undue burden test to the common carrier obligation in at least two of its decisions, OH-2-96[1] and OH-3-96[2]. Roy-L characterized the test as: Has TNPI provided sufficient evidence to demonstrate that an undue burden will be placed upon it if it is required to provide service on the DVL?

Roy-L agreed with TNPI's submission that the obligations of the statutory carrier in respect of both service and facilities are tempered by a test of reasonableness stating that to impose an undue burden upon a company would clearly be unreasonable and that premise is implicit in the undue burden test.

Reply by TNPI

TNPI contended that when the Board is considering whether to force the common carrier obligation, there is an overriding concern of reasonableness, in addition to and exclusive from subsection 71(3) which deals with undue burden.

Views of the Board

The Board has considered the common carrier obligation in a number of previous decisions[3] which were referred to by parties in argument. However, the Board is of the view that the provision imposing common carrier obligations must be considered within the circumstances of each case.

In the MH-4-96 proceeding, the Board was faced with an application by PanCanadian Petroleum Limited (PanCanadian) for access to the existing Interprovincial Pipe Line Inc. (now Enbridge) system for natural gas liquids delivery. The issue of the test to be applied in enforcing the common carrier obligation was squarely before the Board in that case. In reaching its conclusion that Enbridge was required to provide PanCanadian with access to its system, the Board discussed the common carrier obligation at some length.

The Board stated in its MH-4-96 decision at page 11:

> Regulatory statutes such as the NEB Act must be applied along with the common law where there is no apparent conflict between the statute and the common law.

The Board went on to say:

> Nevertheless, the Board remains cognizant of the fact that statutory service obligations which are imposed by law on regulated undertakings are relative, rather than absolute, obligations. Thus, tribunals and courts have consistently ruled that the obligations of a statutory carrier in respect of both service and facilities are tempered by a test of reasonableness.

---

1 Novagas Clearinghouse Pipelines Ltd., Reasons for Decision dated May 1997

2 Federated Pipe Lines (Northern) Ltd., Reasons for Decision dated April 1997

3 MH-4-96, OH-2-96 and OH-3-96

In support of this approach, the Board referred to the *Patchett* case, *supra*, and stated:

> The importance of the approach articulated in the case law is that compliance with the common carrier provisions is determined by a test of reasonableness, which is a relative concept. Section 71 of the NEB Act is consistent with this common law approach because it permits the Board to tailor the statutory obligations of both oil and gas pipelines to fit any unique circumstances which may exist. Thus, the Board can increase or decrease the statutory common carrier obligations of an oil, gas or commodity pipeline in respect of their carriage of oil, gas or another commodity.

The OH-2-96 and OH-3-96 proceedings were applications pursuant to section 52 of the Act for certificates to construct and operate pipelines. One of the questions raised by intervenors in these cases was whether potential shippers would have full and open access to the pipeline, if the pipeline were approved and constructed. The Board briefly discussed the common carrier obligation reflected in subsection 71(1) in this context and referred to the Board's decision in MH-4-96 on this issue. The Board stated:

> Subsection 71(1) generally reflects the common law interpretation of common carrier obligations in respect of oil pipelines. An oil pipeline must receive and transmit all oil offered for transmission by means of its pipeline, if the Board finds that no undue burden will be placed on the company by requiring the company to do so.

In OH-2-96 and OH-3-96, the Board did not discuss the test of reasonableness as set out in MH-4-96. However, unlike the MH-4-96 proceeding, the Board was not required in those two cases to reach a conclusion as to the appropriate test to be applied in enforcing the common carrier obligation. In both of those cases the Board only dealt with the issue in passing and it was satisfied that the common carrier obligations under subsection 71(1) would be met.

Subsection 71(1) requires a company operating a pipeline to receive, transport and deliver all oil offered for transmission subject to any exemptions, conditions or regulations as the Board may prescribe. There is no express guidance or limits on the criteria the Board should consider in prescribing any "exemptions or conditions". Notably, there is no reference to the concept of undue burden in this subsection.

Subsection 71(2) extends a common carrier type of obligation to companies operating pipelines for the transmission of commodities other than oil. Again there is no guidance on the criteria which the Board must consider in exercising its authority under this subsection.

Subsection 71(3) gives the Board the authority, if it considers it necessary or desirable in the public interest, to require a company to provide adequate and suitable facilities for the activities set out in paragraphs 71(3)(a), (b) and (c), if the Board finds that no undue burden will be placed on the company by requiring the company to do so.

Roy-L made reference to the purpose of subsection 71(3) in argument and stated:

> Since the Board has been given the jurisdiction under this subsection to order a pipeline company to build new facilities, unless it would be placed under an undue burden, it follows that a test of applying the same threshold should be applicable to the common carrier obligation.

The Board notes that Roy-L did not provide any authority for this assertion. However, as Roy-L correctly submitted, this subsection provides the Board with authority to order the provision of new facilities if the Board determines that they are in the public interest *and* there would be no undue burden on the company in providing the facilities. That understanding is consistent with the Board's practice. Nevertheless, subsections 71(1) and (3) have different purposes. Subsection 71(1) provides the statutory obligation of an existing oil pipeline to provide service on its pipeline. Subsection 71(3) on the other hand furnishes the Board with the extraordinary power to order a company to provide new facilities. The additional requirement of determining whether there would be an undue burden on the company prevents the Board from using the public interest as its sole criterion in applying subsection 71(3).

Subsection 71(1) does not contain such a limitation. As subsections 71(1) and 71(3) have different purposes and different wording, Parliament could not have intended that the criteria in subsection 71(3) would be applied in the same manner to the common carrier obligations under subsection 71(1). Rather, in the Board's view, the burden on a company would be one relevant factor to be considered and balanced with any other existing public interest factors in determining what is reasonable in the circumstances.

The Board finds support in this conclusion both in the common law referred to by TNPI and the findings of the Board on this issue in the MH-4-96 decision. For the purposes of this case, the Board is of the view that compliance with the common carrier provisions in subsection 71(1) should be determined by a test of reasonableness, which permits the Board to tailor the statutory obligations of an oil pipeline to fit any unique circumstances that may exist.

3.2 Proposed Suspension of Service

Overview

TNPI proposed to suspend operation of the DVL because deliveries via the lateral have declined to a point where its cost of operation greatly exceeds revenue derived from tolls. In its view, operation of the DVL was uneconomic and had become a financial burden on the company and its shippers.

Roy-L asserted that the requirement to provide continued service on the DVL did not impose an undue burden on TNPI. It based this assertion on the overall financial health of TNPI, the negligible effect the operation of the DVL has had on its profits and tolls and the absence of any evidence that operation of the DVL has placed TNPI at a competitive disadvantage. Roy-L also pointed to the absence of other shippers at the hearing as an indication that they were not concerned with the cost of operating the DVL.

Costs

TNPI estimated that it incurs costs in excess of $500,000 per year to operate the DVL while it receives only $70,000 per year from tolls. TNPI submitted that the cost of operating the DVL in 1999 was $521,211. TNPI estimated that $156,504 of this amount could be eliminated following deactivation and a further $125,557[1] could be saved following abandonment of the DVL.

TNPI stated that, as well as this annual cost, it would have to bear additional costs for increased right-of-way rents and leases and capital renewals over the next few years. It identified maintenance expenses of $212,000 that would have to be undertaken in 2001 and 2002, including $150,000 for an internal inspection in 2002, and further capital expenditures of $240,000 that would be required by 2010. TNPI also submitted that it may have to purchase an easement in order to retain its right of way in a section of the DVL located on land currently leased from Canadian National Railway (which intends to sell its facilities) and estimated that such an easement could cost between $200,000 and $250,000.

In cross-examination, Roy-L disputed TNPI's estimates of the cost savings that could be achieved by terminating service on the DVL. It established that the lease of the 219.1 mm outside diameter pipeline between North Toronto and Cummer Junction had already been terminated in 2000 and, therefore, the expense of approximately $47,000 associated with that line would be eliminated in any event. TNPI conceded that the line control expense savings estimated to be $13,600 in 1999 would decrease to $7,000 in 2000. Further, TNPI acknowledged that the depreciation expense of approximately $32,000 may still be recovered in future tolls. After recognizing these adjustments, Roy-L estimated the potential cost savings available to TNPI from suspension of service to be approximately $71,000 and from abandonment to be approximately $196,000. These estimated savings and adjustments are highlighted in Table 3-1.

Table 3-1
Expenses Eliminated by Closure of the DVL

	Suspension of Service	Abandonment	Total
TNPI's Estimate	$156,504	$125,557	$282,061
Less: Cancelled Pipeline Lease	$47,385		$47,385
Reduced Line Control	$6,600		$6,600
Depreciation	$31,821		$31,821
Adjusted Estimate[2]	$70,698	$125,557	$196,255

1 This amount combines TNPI's original estimate of $98,557 and $27,000 for non-direct maintenance expenses which TNPI estimated could be eliminated within one year.

2 The amounts in the table have been adjusted by the Board to incorporate Roy-L's evidence and to remove rounding errors.

Deactivation and Reactivation Costs

TNPI estimated that the cost of deactivation of the DVL was between $85,000 and $95,000 and that the annual cost of maintaining the pipeline in a deactivated state was $99,000. It estimated the cost to reactivate the lateral to be between $35,000 and $45,000.

Throughput

Deliveries via the DVL have declined from 231 693 cubic metres in 1985 to 41 636 cubic metres in 1999. TNPI calculated that the 1999 volume represented a utilization rate of 2.2 percent of the DVL's capacity. It estimated that this volume could be delivered through the DVL in 4.3 days and was equivalent to the volume trucked annually to two major gas stations in the City of Toronto.

TNPI stated that it was unlikely that there would be any future growth in pipeline deliveries to the Toronto harbour area and suggested that planned development of the area into recreational, residential and office complexes could preclude the expansion of petroleum distribution facilities in the area. TNPI noted that Roy-L had agreed that the decline in its business would continue and that this decline is consistent with a general decline in the market for furnace fuel oil in the City of Toronto.

Roy-L's forecast of deliveries for the next five years was between 40 000 and 45 000 cubic metres per year. This forecast was consistent with TNPI's evidence.

Impact on TNPI

TNPI indicated that the costs associated with the operation of the DVL have had the effect of increasing its tolls and that higher tolls have put TNPI at a competitive disadvantage vis-a-vis other distribution options available to shippers. TNPI projected that an average 0.3 percent reduction in tolls was achievable in the year following suspension of service.

As a counterpoint to this argument, Roy-L noted that the system as a whole has been operating at between 80 and 90 percent of capacity since 1996 and that no evidence had been provided indicating that any business had been lost due to the level of TNPI's tolls. Roy-L argued that, if operation of the DVL was placing TNPI at a competitive disadvantage, this was nothing new as the lateral had been operating at a loss since at least 1985 and indeed was operating at a loss at the time that Roy-L was accepted as a shipper.

In support of its assertion that TNPI was a very financially healthy company, Roy-L pointed to the high rates of return achieved by TNPI under its incentive toll settlement. Since 1996, TNPI has earned returns that are on average 60 percent higher than the returns allowed pipeline companies subject to the Board's multi-pipeline cost of capital methodology. Further, it asserted that TNPI's earned returns compensate it for throughput risk and for any inherent environmental risks associated with such throughput.

In stressing the minimal impact that the continued operation of the DVL would have on TNPI's earnings, Roy-L noted TNPI's evidence that the cost savings resulting from the proposed suspension of service would increase its earned return on equity from 16.3 percent to 16.5 percent.

TNPI argued that the Board is not compelled to look at the pipeline system as a whole, supporting this view by the fact that the DVL is a completely separate entity from the rest of its system. TNPI advanced that if the DVL is considered on its own, the question of rate of return becomes irrelevant. TNPI also pointed out that, under incentive tolling, any increase in rate of return would reduce tolls the following year and provides an incentive to continuously make the pipeline more efficient, which then benefits shippers and the greater public.

Impact on Roy-L

TNPI argued that Roy-L was opposing the suspension of service to ensure that its business remained subsidized by TNPI and its other shippers. TNPI submitted that the evidence did not support Roy-L's position that, if the DVL goes out of service, Roy-L will cease operations and close its business. TNPI pointed out that Roy-L's core business is purchasing, storing and re-selling products, and submitted that it has nothing to do with transportation and how products were delivered to its terminal. TNPI believed that the extra cost to Roy-L of shipping its product by truck, as opposed to using the DVL, was three-tenths of a cent per litre, which represented an additional cost of $136,000 per year based on the amount of products presently being shipped to Roy-L. TNPI was of the view that this increase could be passed on to customers because the fuel oil market does not have the flexibility to switch to natural gas quickly. In addition, TNPI noted that marine deliveries to Roy-L's terminal were also possible.

Roy-L rejected the proposition that trucking or marine deliveries were viable alternatives to using the DVL. Roy-L stated that trucking would not enable it to promptly respond to changing market conditions and to capture the price and supply opportunities that it was currently able to obtain as a pipeline-connected terminal operator. Roy-L maintained that, from a business point of view, the issue was not merely paying the additional costs of trucking products to its terminal, but rather the change in the classification of Roy-L as a pipeline-connected wholesaler, trader and terminal operator. This would result in lower profit margins, which could result in Roy-L going out of business. Roy-L calculated that, between September 1999 and August 2000, the total cost of its purchases would have increased by $1.2 million, had it been buying its supplies at rack prices with delivery by truck instead of pipeline.

With respect to marine deliveries, Roy-L presented an expert in marine transport of oil products who stated that, although opportunities may occur from time to time, the purchase of supplies for marine delivery is generally not an economically viable option.

The financial impact of a suspension of service on Roy-L's business was the subject of considerable discussion during the hearing. However, Roy-L argued that whether the Board finds on the evidence that a suspension of service would cause Roy-L to go out of business or that its margins would be impaired does not matter in the context of the specific test to be applied in this case. Rather the issue in Roy-L's view is whether TNPI has provided sufficient evidence to demonstrate that an undue burden will be placed upon it if it is required to continue to provide service on the DVL.

Public Interest

TNPI asserted that the public interest would be served by permitting it to cease operation of the DVL. This was in the interest of its shippers and, in turn, the shippers' customers. TNPI argued that to

encourage and permit the efficient running of pipelines goes to the heart of the Board's mandate for the regulation of oil pipelines.

TNPI established that Roy-L does not sell directly to individual retail accounts. Rather, it sells furnace fuel oil to commercial accounts and independent dealers and diesel fuel to construction and road building clients. Roy-L submitted that, if the DVL is deactivated, its business would become uneconomic and it would have to cease operations and close its business within a short period of time. In Roy-L's view, this would result in a lessening of competition in the market place. Several independent furnace fuel oil dealers who purchase supplies from Roy-L filed letters of comment highlighting their concerns about Roy-L possibly going out of business and the impact that this would have upon competition.

TNPI stated that, in the event service on the DVL was suspended, consumers who currently obtain furnace fuel oil via the DVL would continue to have access to supplies as there are many trucks delivering this oil in Toronto.

TNPI noted that the DVL is located in an "enhanced consequence area" because it traverses the Don Valley Conservation Area which is a major natural recreational area for Toronto and is the site of a major wild bird preserve. TNPI was of the view that, in the unlikely event of a leak occurring on the DVL, there could be very serious environmental and financial costs. TNPI submitted that, if the DVL continues to operate, it would bear an enhanced risk with no opportunity for a reward.

On this issue, Enbridge took the position that it was not the operational risk associated with the DVL that is unacceptable. Rather, it was the financial return associated with the ongoing operation that is unacceptable to TNPI.

Roy-L submitted that no weight should be given to TNPI's concerns regarding the environmental risk associated with operation of the DVL. Roy-L pointed to TNPI's evidence that the DVL is maintained and operated to the same high standards as the rest of its system and suggested that the risk of a spill was no greater on the DVL than on any other part of the system. As to the financial risk associated with a potential spill, Roy-L noted that TNPI carries insurance for such events. On the other hand, Roy-L argued that any significant increase in trucking resulting from the closure of the DVL would be an unwarranted incremental risk to public safety and the environment.

Views of the Board

The Board heard opposing arguments from TNPI and Roy-L on whether it should consider either the economic viability of the DVL on its own or as part of the entire TNPI system. The Board notes that the DVL is a distinct entity to which definite costs can be assigned within the TNPI system and that the system can clearly operate with or without the presence of the lateral. Consideration of the financial impact of the DVL on the entire company would be mainly indicative of its relative size and would provide little insight as to whether maintaining the operation of the DVL is reasonable. Thus the Board is of the view that consideration of the economic viability of the DVL on its own is required to reach a decision in this matter. The finding must then be balanced with any public interest considerations that may be present.

The Board notes that the costs of operating the lateral greatly exceed the revenues derived from deliveries to Toronto Harbour. The total annual costs attributed to the DVL exceed $500,000, while annual revenues from deliveries to Roy-L's terminal are in the range of $70,000. Further, the evidence of TNPI and Roy-L demonstrates that volumes shipped on the DVL have been declining since 1985 and are not expected to increase significantly in future years.

The Board notes that the projected revenue from tolls is less than the costs that could be avoided by terminating service on the DVL. As summarized in Table 1, at least $70,000 in annual costs would be avoided following deactivation of the DVL, and a further $126,000 could be saved following abandonment of the DVL. The economic viability of the DVL is expected to deteriorate further in the near future as a result of anticipated increases in costs and substantial maintenance and capital expenses required to maintain the integrity of the facilities. The Board concludes that continued operation of the DVL is uneconomic and maintaining its operation would require substantial cross-subsidization from other shippers, which would be unreasonable in the circumstances and contrary to the public interest in operating pipelines in an economically efficient manner.

The Board heard discussion from TNPI and Roy-L on the impact that a suspension of service on the DVL would have on Roy-L. The Board is of the view that the effect of a proposed suspension of service on the viability of an individual shipper's business or existing approach to that business is a factor that may be weighed in relation to the overall public interest when applying a test of reasonableness. In this case, however, little weight has been attributed to this factor as there was no persuasive evidence to suggest that such an outcome would have any appreciable negative impact on the broader public interest.

From the evidence, it is clear that consumers of furnace fuel oil would continue to have access to supplies at fair market prices, given the presence of several retailers in the greater Toronto market. The evidence further showed that if trucking were to be used to carry the volumes currently transported on the DVL, there would be no significant increase in truck traffic within the Toronto area. Overall, in the Board's view, the general public would not be inconvenienced to any significant degree by closure of the DVL.

After balancing the unique circumstances of this case, the Board has concluded that it would be unreasonable to require TNPI to continue operation of the DVL in the presence of the continuing economic burden on TNPI and its shippers. Therefore, the Board is of the view that it would be in the public interest to grant TNPI relief from its obligations pursuant to subsection 71(1).

Chapter 4

Timing and Other Considerations

4.1 Timing

TNPI proposed to suspend service effective 1 January 2001. TNPI stated that it provided notice to its shippers on 15 February 2000 of this intention to enable shippers ample time to analyse and plan for alternate transportation, although it would have preferred to effect an immediate closure. Further, TNPI argued that any mandated operation of the DVL beyond 1 January 2001 should be under a toll which reflected its full costs.

Roy-L did not suggest any alternative date for a suspension of service on the DVL. Roy-L also argued that there was no basis to change tolls on the DVL after 1 January 2001, as there was no toll application pursuant to Part IV of the Act before the Board.

A letter of comment from NOVA Chemicals (Canada) Ltd., a supplier of products to Roy-L, requested that any suspension of service not occur prior to the end of the heating season, on or about 30 April. The Board also received letters of comment from several distributors of furnace fuel oil which stressed their reliance upon Roy-L for competitively-priced supply.

Views of the Board

The Board is mindful that closure of the DVL may require parties to alter their arrangements for supplies of furnace fuel oil. Therefore, the Board finds it is in the public interest to minimize the potential for such disruptions during the peak of the heating season. In the circumstances, the Board considers that, to accommodate a reasonable transition, any suspension of service on the DVL should not occur before 1 April 2001 and only upon 60 days notice to TNPI's shippers and the Board.

As for the request by TNPI concerning the toll to be charged for shipments on the DVL in 2001, the Board notes that this was not a toll proceeding and that the record does not provide any support for alteration of its existing toll design.

4.2 Other Considerations

In its intervention, the Toronto and Region Conservation Authority (TRCA) requested that, in the event the Board were to allow suspension of service on the DVL, it should establish clear requirements for TNPI to provide a "high standard of rehabilitation in recognition of the current conditions within the valley system, and in accordance with the requirements under Ontario Regulation 158". The TRCA also requested that TNPI be directed to work with it, the City of Toronto and other groups to ensure this work is carried out in accordance with the policies of the Valley and Stream Corridor Management Program, the City of Toronto and the report of the Don Watershed Task Force, "Forty Steps to a New Don".

The Board acknowledges the concerns raised by the TRCA but notes that these issues were outside the scope of the current proceeding. However, these issues would be relevant in any subsequent application to the Board regarding deactivation or abandonment, as detailed below.

Deactivating, Selling, Leasing or Abandoning the DVL

Following a suspension of service on the DVL and related facilities, TNPI may file an application for deactivation with the Board, if applicable, pursuant to section 44 of the *Onshore Pipeline Regulations, 1999*. Section 44 states:

> 44. (1) If a company proposes to deactivate the pipeline or a section of it for 12 months or more or has maintained the pipeline or a section of it in a deactivated mode for 12 months or more or has not operated the pipeline or a section of it for 12 months or more, the company shall submit an application for the deactivation to the Board.
>
> (2) The application shall include the rationale for the deactivation and the measures to be employed or that were employed for the deactivation.

The goal of section 44 is to ensure that the deactivation of a pipeline is carried out in a safe and environmentally responsible manner. The Board also notes that any suspension of service or deactivation must be carried out in compliance with the requirements of the Canadian Standards Association standard *CSA Z662-99, Oil and Gas Pipeline Systems*.

Should TNPI wish to proceed with selling, leasing or abandoning the DVL and related facilities, an application would be required pursuant to section 74 of the Act. An application for abandonment must include the information set out in the Board's *Guidelines for Filing Requirements*. The Board expects that input would be obtained from all stakeholders, including landowners and the affected public, and be reflected in a company's abandonment plan.

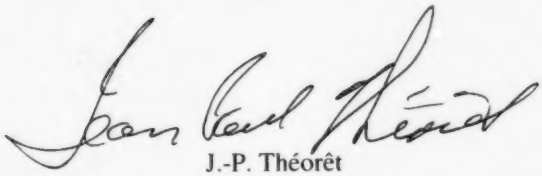
Chapter 5

Disposition

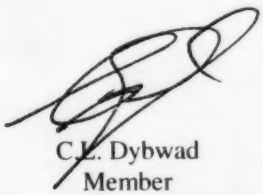
The Board finds that, on balance, it is reasonable in the circumstances to grant the relief from subsection 71(1) requested by TNPI, to be effective on or after 1 April 2001, on the condition that TNPI provides no less than 60 days written notice of its intended date of suspension of service on the DVL to its shippers and the Board.

The foregoing and Order MO-22-2000 constitute our Reasons for Decision in this matter.

J.S. Bulger
Presiding Member



J.-P. Théorêt
Member



C.L. Dybwad
Member

Calgary, Alberta
November 2000

Appendix I

Order MO-22-2000

IN THE MATTER OF the *National Energy Board Act* (Act) and the regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application by Trans-Northern Pipelines Inc. (TNPI), pursuant to section 71 of the Act and filed with the National Energy Board (Board) under file 4775-T2-1, for a suspension of service on a portion of its system known as the Don Valley Lateral.

BEFORE the Board on 23 November 2000.

WHEREAS TNPI notified its shippers and the Board on 15 February 2000 of its intention to suspend service on the Don Valley Lateral effective 1 January 2001;

AND WHEREAS TNPI provided details of its proposal in letters dated 11 and 26 May 2000;

AND WHEREAS Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd. by letter dated 28 July 2000 requested the Board to require TNPI to apply for approval prior to implementing any suspension of service;

AND WHEREAS the Board deemed TNPI's letters of 11 and 26 May 2000 to be an application and issued Order MH-3-2000 on 15 August 2000 to convene an oral public hearing to consider the proposed suspension of service pursuant to section 71 of the Act;

AND WHEREAS the Board has examined the application and the evidence and arguments presented by TNPI and intervenors, and considers it to be in the public interest to grant, in part, the relief requested in the application;

AND WHEREAS the Board considers that, pursuant to subsection 19(1) of the Act, the effective date of this order should be no earlier than 1 April 2001;

IT IS ORDERED THAT:

Pursuant to sections 12 and 13 and subsection 71(1) of the Act, TNPI is granted relief from its obligations pursuant to subsection 71(1) of the Act, to receive, transport and deliver all oil offered for transmission on the Don Valley Lateral; and

Pursuant to subsection 19(1) of the Act, this order shall come into effect on or after 1 April 2001, upon 60 days written notice to TNPI's shippers and the Board, of the intended date for suspension of service, upon the following condition:

Unless the Board otherwise directs, this order shall expire on 31 December 2001, unless TNPI has suspended service on the Don Valley Lateral by that date.

NATIONAL ENERGY BOARD

Michel L. Mantha
Secretary

Appendix II

MH-3-2000 List of Issues

The Board has identified, but does not limit itself to, the following issues for discussion during this proceeding:

1. Whether the proposed suspension of service on the Don Valley Lateral is in the public interest.

2. Whether the provision of adequate and suitable facilities for the receiving, transmission and delivery of oil on the Don Valley Lateral places an undue burden on Trans-Northern.

3. Whether the proposed suspension of service should be effective 1 January 2001 or some other date.

4. The appropriate terms and conditions to be included in any approval which may be granted.

Office national de l'énergie
National Energy Board

Motifs de décision

Pipelines Trans-Nord Inc.

MH-3-2000

Novembre 2000

Suspension des services

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Pipelines Trans-Nord Inc.

Suspension proposée des service sur
le latéral Don Valley

MH-3-2000

Novembre 2000

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2000
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2000-7F
ISBN 0-662-85276-1

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta), T2P 0X8
Courrier électronique: orders@neb.gc.ca
Télécopieur: (403) 292-5503
Téléphone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office:
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2000 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/2000-7E
ISBN 0-662-29615-X

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: orders@neb.gc.ca
Fax: (403) 292-5503
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Abréviations ii

Exposé et comparutions iii

1. Introduction 1

2. Description des installations 4

3. Obligations d'un transporteur public 5
3.1 Article 71 5
3.2 Suspension proposée des services 10

4. Échéancier et autres considérations 16
4.1 Échéancier 16
4.2 Autres considérations 16

5. Dispositif 18

Liste des figures

1-1 Réseau de PTNI 3

Liste des tableaux

3-1 Dépenses supprimées par la fermeture du LDV 11

Liste des annexes

I Ordonnance MO-22-2000 19
II Liste des questions à examiner au cours de l'instance MH-3-2000 21

Abréviations

Enbridge	Enbridge Pipelines Inc.
LDV	latéral Don Valley
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
MH-4-96	PanCanadian Petroleum Ltd., Motifs de décision en date de février 1997
mm	millimètre
Office	Office national de l'énergie
OH-2-96	Novagas Clearinghouse Pipelines Ltd., Motifs de décision en date de mai 1997
OH-3-96	Federated Pipelines (Northern) Ltd., Motifs de décision en date d'avril 1997
PanCanadian	PanCanadian Petroleum Limited
PTNI	Pipelines Trans-Nord Inc.
Roy-L	Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd.
TRCA	Toronto and Region Conservation Authority

Exposé et comparutions

CONFORMÉMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande que Pipeline Trans-Nord Inc. a présentée aux termes de l'article 71 de la Loi concernant la suspension proposée des services sur le latéral Don Valley;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience MH-3-2000 de l'Office national de l'énergie;

ENTENDUE À Richmond Hill, en Ontario, les 24, 25 et 26 octobre 2000.

DEVANT :

J.S. Bulger	Membre présidant l'audience
J.-P. Théorêt	Membre
C.L. Dybwad	Membre

COMPARUTIONS :

J. Campion R. Alilovic	Pipelines Trans-Nord Inc.
G.M. Nettleton	Enbridge Pipelines Inc.
K. Miller	Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd.
P. Enderwick	Office national de l'énergie

Chapitre 1

Introduction

Pipelines Trans-Nord Inc. (PTNI) est propriétaire et exploitante d'un pipeline de transport de produits pétroliers de plus de 800 kilomètres de long, qui s'étend de Nanticoke (Ontario) à Montréal (Québec) et compte divers terminaux permettant l'injection des produits dans le réseau et leur livraison. Le réseau comprend cinq canalisations latérales qui relient la canalisation principale à des terminaux situés aux aéroports internationaux de Dorval et de Mirabel, à l'aéroport international Pearson, à Ottawa (Ontario) et dans le port de Toronto (Ontario). La figure 1-1 présente une carte du réseau. PTNI appartient à Petro-Canada Limitée, Shell Canada Limitée et la Compagnie pétrolière impériale Ltée, qui possèdent chacune un tiers des intérêts; ces compagnies comptent pour la majeure partie des expéditions effectuées sur le réseau.

En ce qui concerne l'exploitation du réseau, PTNI applique un règlement sur les droits incitatifs que l'Office a approuvé aux termes de l'ordonnance TO-3-96. Selon ce règlement, les gains dépassant un seuil de revenus de 3,2 millions $ sont partagés à parts égales entre les actionnaires de PTNI et ses expéditeurs. La part revenant aux expéditeurs est distribuée sous la forme d'une réduction des droits à payer l'année suivante.

Le 15 février 2000, PTNI a informé ses expéditeurs et l'Office national de l'énergie (l'Office) de son projet de suspendre les livraisons sur la canalisation latérale menant au port de Toronto, soit le latéral Don Valley (LDV), à compter du 1er janvier 2001. Dans sa lettre, elle imputait cette décision à la baisse constante des volumes expédiés sur le LDV, situation qui avait mis ce tronçon du réseau dans une position fortement déficitaire. Dans une lettre datée du 11 mai 2000, PTNI a transmis à l'Office des renseignements à l'appui de sa décision. Elle a fait valoir qu'il lui en coûtait plus de 500 000 $ par année pour exploiter le LDV, alors qu'il ne générait que 70 000 $ de revenus, et qu'elle s'attendait à ce que ces coûts continuent d'augmenter sans qu'une hausse des revenus puisse être envisagée. PTNI a indiqué qu'elle avait l'intention de vider le latéral en janvier 2001 et de le remplir d'azote. Elle allait commercialiser l'installation auprès d'autres exploitants d'entreprises de service public et, si cette démarche échouait, elle demanderait l'autorisation de retirer la canalisation du service.

Le 26 mai 2000, après avoir tenté de commercialiser l'installation, PTNI a confirmé qu'elle allait demander l'autorisation de la mettre hors service suivant l'article 74 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi). Elle a indiqué qu'un seul expéditeur, Roy-L Canadian Fuels Co. Ltd. (Roy-L), avait formulé des préoccupations au sujet de la suspension des services. PTNI considérait Roy-L comme un expéditeur d'importance secondaire qui avait accès à d'autres moyens de transport routier et maritime.

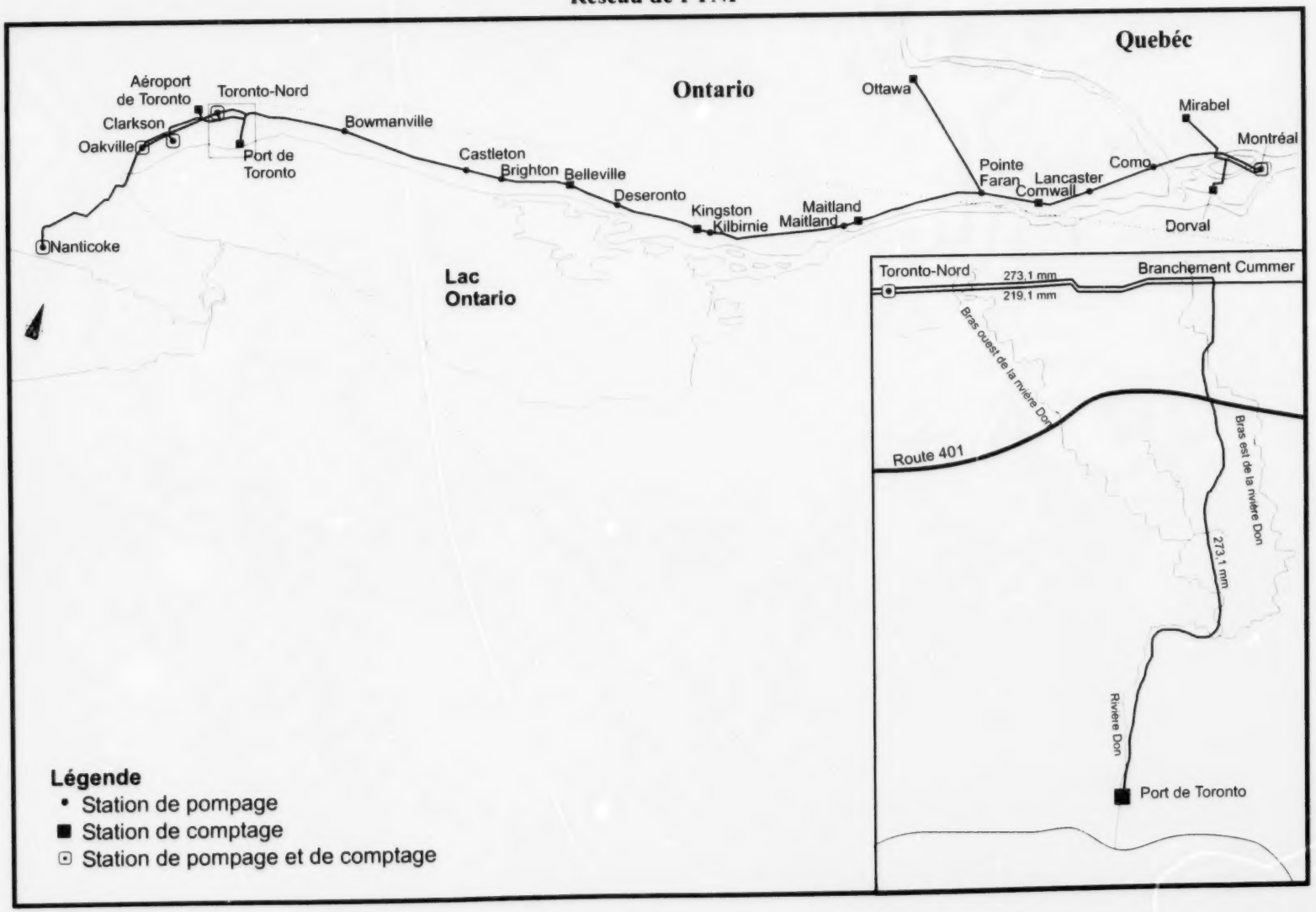
Le 28 juillet 2000, l'Office a reçu de Roy-L une requête lui demandant, entre autres, d'exiger que PTNI sollicite une autorisation aux termes des articles 71 et/ou 74 de la Loi avant de suspendre les services sur le LDV. Roy-L a demandé que l'Office prenne cette mesure avant le 30 septembre 2000 afin de dissiper l'incertitude, sur le plan des affaires et de la réglementation, que lui causait cette affaire.

Le 15 août 2000, l'Office a diffusé l'ordonnance d'audience MH-3-2000 pour convoquer une audience orale en vue d'examiner la suspension projetée des services par PTNI. L'Office a décidé qu'il

incomberait à PTNI d'établir *prima facie* s'il convenait d'accorder l'exemption demandée aux termes du paragraphe 71(1) de la Loi et si elle devait être tenue de conserver des installations suffisantes, sous réserve du critère énoncé au paragraphe 71(3). En conséquence, l'Office a considéré que PTNI était le demandeur en l'espèce et que ses lettres en date du 11 et du 26 mai 2000 constituaient sa demande. La liste des questions à étudier au cours de l'instance figure à l'annexe II.

L'audience s'est tenue du 24 au 26 octobre à Richmond Hill, en Ontario.

Figure 1-1
Réseau de PTNI



Chapitre 2

Description des installations

Le LDV est constitué de 19,24 kilomètres de canalisations de 273,1 millimètres (mm) de diamètre extérieur qui s'étendent du branchement Cummer sur la canalisation principale de PTNI jusqu'à sa station de comptage située dans le port de Toronto, comme l'illustre la figure 1-1. Les produits qui arrivent au branchement Cummer sont acheminés de l'ouest via deux pipelines partant du terminal Toronto-Nord de PTNI. Un de ceux-ci est la canalisation principale de PTNI de 273,1 mm de diamètre extérieur; l'autre est un pipeline de 219,1 mm de diamètre extérieur loué de Sun-Canadian Pipe Line Company Limited. Au branchement Cummer, le flux de produits est dirigé vers le LDV ou poursuit sa route vers l'est sur la canalisation principale de PTNI. Le branchement Cummer est doté de deux vannes de dérivation, de sas d'arrivée et de départ pour l'équipement d'inspection interne, et de plusieurs autres vannes.

Lors de sa construction en 1952, le LDV alimentait un grand nombre de terminaux dans la zone portuaire du sud de Toronto et transportait une gamme complète de distillats et d'essences à l'année longue. À ce moment là, PTNI étaient une des trois compagnies pipelinières à livrer des produits pétroliers raffinés en aval de la rivière Don vers ce qui était à l'époque le principal centre de distribution de produits pétroliers raffinés du Grand Toronto. Au fil des ans, on a déplacé les installations terminales de distribution qui se trouvaient dans la zone portuaire et, en 1992, les pipelines des deux autres compagnies avaient été retirés du service.

À l'heure actuelle, le LDV est utilisé pour livrer de l'huile de chauffage et du carburant diesel à un terminal qui appartient à Roy-L. Ce terminal se trouve du côté sud du chenal de navigation du port de Toronto et reçoit les expéditions au moyen de sa propre canalisation de 0,64 kilomètre qui va du terminal jusqu'à la station de comptage de PTNI située dans le port de Toronto.

PTNI a souligné qu'elle maintiendrait les systèmes de protection cathodique et de surveillance du LDV après sa mise hors service, comme l'exige le *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* de l'Office. Elle a également indiqué que les installations au branchement Cummer et le tronçon de pipeline loué en amont de ce branchement ne seraient plus utiles désormais.

Chapitre 3

Obligations d'un transporteur public

3.1 Article 71

Comme l'ont constaté toutes les parties, il s'agit d'un cas unique en ce sens qu'il met en présence le demandeur qui souhaite être déchargé de son obligation à titre de transporteur public et un expéditeur qui demande le maintien de cette obligation. L'Office a prié les parties d'examiner dans leur plaidoirie la question des critères qu'il convenait d'appliquer pour apprécier les faits de la cause. Les parties ont centré leurs arguments sur les exigences de l'article 71.

L'article 71 de la Loi énonce les obligations qui incombent aux compagnies pipelinières à titre de transporteurs de pétrole, de gaz et d'autres produits, de même que les pouvoirs de l'Office relativement à la mise en application de ces obligations. Plus précisément, l'article 71 prescrit ce qui suit :

> 71. (1) Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.
>
> (2) L'Office peut, par ordonnance et selon les conditions qui y sont énoncées, obliger une compagnie qui exploite un pipeline destiné au transport du gaz, ou à qui a été délivré, au titre de l'article 52, un certificat l'autorisant à transporter un produit autre que le pétrole, à recevoir, transporter et livrer, dans le cadre de ses attributions, les marchandises qu'une personne lui offre pour transport par pipeline.
>
> (3) L'Office peut, s'il l'estime utile à l'intérêt public et juge qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour elle, obliger une compagnie exploitant un pipeline destiné au transport d'hydrocarbures, ou de tout autre produit aux termes d'un certificat délivré au titre de l'article 52, à fournir les installations suffisantes et convenables pour :
>
> a) la réception, le transport et la livraison des hydrocarbures ou de l'autre produit, selon le cas, offerts pour transport par son pipeline;
>
> b) le stockage des hydrocarbures ou de l'autre produit;
>
> c) le raccordement de sa canalisation à d'autres installations destinées au transport des hydrocarbures ou de l'autre produit.

Arguments de PTNI

PTNI a reconnu qu'elle est un transporteur public et qu'elle est liée par les dispositions de l'article 71 de la Loi. Tout en mentionnant que l'article 71 lui impose l'obligation statutaire de fournir un service, elle a fait valoir qu'il s'agit d'une obligation relative, plutôt qu'absolue, et qu'elle doit être tempérée par des critères de rationalité. À l'appui de cette position, PTNI a invoqué la décision MH-4-96[1] de l'Office et le jugement de la Cour suprême du Canada dans la cause *Patchett & Sons Limited* v. *Pacific Great Eastern Railway Co.*[2]

Pour ce qui est de savoir si la suspension proposée des services sur le LDV est conforme à l'intérêt public, PTNI a souligné que le paragraphe 71(3) de la Loi a pour but d'équilibrer les devoirs d'un transporteur public, d'un part, et le bien-être et les intérêts du public, d'autre part. PTNI a soutenu qu'étant donné que la rationalité est un concept relatif, les dispositions prescrivant les obligations des transporteurs publics doivent êtres examinées au regard des circonstances de chaque cas.

Arguments d'Enbridge Pipelines Inc.

Enbridge Pipelines Inc (Enbridge) a soutenu que l'Office devrait continuer d'appliquer le critère de la rationalité, qui est un concept relatif et axé sur les faits, et qui s'accorde avec l'approche adoptée dans l'instance MH-4-96. Enbridge a fait remarquer que, même si le point en litige dans l'instance MH-4-96 était l'accès au réseau d'Enbridge et qu'il s'agit en l'espèce de la suppression d'un service, le même critère et les mêmes facteurs de rationalité doivent être pris en considération. À son avis, la démarche qui concorderait le mieux avec celle de l'instance MH-4-96 serait que l'Office apprécie tous les faits, puis exerce son pouvoir discrétionnaire pour établir s'il est conforme à l'intérêt public de permettre la suppression du service de transport en question.

Arguments de Roy-L

Roy-L a présenté comme suit la question que l'Office doit trancher : Existe-t-il des raisons suffisantes liées à l'intérêt public pour décharger PTNI, à titre de transporteur public, de l'obligation que lui impose le paragraphe 71(1) de la Loi de fournir des services de transporteur public sur le LDV aux expéditeurs qui en font la demande?

Roy-L a soutenu que le critère à appliquer est celui de savoir si le maintien des obligations à titre de transporteur public impose un fardeau injustifié à la compagnie exploitant l'oléoduc. Cette conclusion se fondait sur deux éléments. Premièrement, elle découle du critère du fardeau injustifié que prévoit le paragraphe 71(3). Étant donné que l'Office est habilité, aux termes de ce paragraphe, à ordonner qu'une compagnie pipelinière construise de nouvelles installations, à moins que cela ne lui impose un fardeau injustifié, il s'ensuit qu'un critère basé sur la même norme devrait être appliqué aux obligations d'un transporteur public.

---

1 PanCanadian Petroleum Limited, Motifs de décision en date de février 1997.

2 [1959] R.C.S. 271, page 3.

Par ailleurs, dans au moins deux de ses décisions, notamment les décisions OH-2-96[1] et OH-3-96[2], l'Office a invoqué le critère du fardeau injustifié dans le contexte des obligations des transporteurs publics. Roy-L a formulé ainsi le critère à appliquer : PTNI a-t-elle produit une preuve suffisante pour établir qu'elle subirait un fardeau injustifié si elle était obligée de fournir le service sur le LDV?

Roy-L s'est dite d'accord avec l'affirmation de PTNI selon laquelle les obligations d'un transporteur public à l'égard de la prestation des services et des installations sont tempérées par un critère de rationalité en vertu duquel il serait nettement déraisonnable d'imposer un fardeau injustifié à une compagnie, et a fait remarquer que cette prémisse est implicite dans le critère du fardeau injustifié.

Réponse de PTNI

PTNI a soutenu que, lorsque l'Office délibère s'il doit imposer l'observance des obligations de transporteur public, cette détermination est assujettie à un souci prépondérant de rationalité qui est en sus et distinct du paragraphe 71(3), qui traite du fardeau injustifié.

Opinion de l'Office

L'Office a examiné la question des obligations des transporteurs publics dans le cadre de plusieurs décisions antérieures[3] auxquelles les parties ont fait allusion durant la plaidoirie. Il estime, toutefois, que les dispositions prescrivant les obligations des transporteurs publics doivent être interprétées suivant les circonstances de chaque cas.

Dans l'instance MH-4-96, il s'agissait de régler une demande de PanCanadian Petroleum Limited (PanCanadian) en vue d'obtenir l'accès au réseau existant de Pipeline Interprovincial Inc. (maintenant Enbridge) pour la livraison de liquides de gaz naturel. Dans cette cause, l'Office devait se prononcer spécifiquement sur le critère à employer dans l'application des dispositions relatives aux obligations de transporteur public. Au moment de formuler la conclusion qu'Enbridge devait permettre à PanCanadian d'avoir accès à son réseau, l'Office a discuté assez longuement de la question des obligations des transporteurs publics.

À la page 12 de la décision MH-4-96, l'Office a déclaré ce qui suit :

> Les lois de réglementation, telles que la Loi sur l'ONÉ, doivent être appliquées de pair avec la *common law*, pourvu qu'il n'y ait aucun conflit apparent entre les deux.

L'Office a ajouté :

> Néanmoins, l'Office se rend compte que les obligations statutaires que la Loi impose aux entreprises réglementées au chapitre des services ne sont

---

1 Novagas Clearinghouse Pipelines Ltd., Motifs de décision en date de mai 1997.

2 Federated Pipe Lines (Northern) Ltd., Motifs de décision en date d'avril 1997.

3 MH-4-96, OH-2-96 et OH-3-96.

> que relatives, et non pas absolues. En effet, les tribunaux ont statué invariablement que les obligations d'un transporteur statutaire, en matière de prestation de services et d'installations, sont tempérées par des critères de rationalité.

Pour étayer cette approche, l'Office a invoqué la cause *Patchett* (citée plus haut) et a fait le commentaire suivant :

> Ce qui est important dans l'approche illustrée par la jurisprudence, c'est que l'observance des dispositions visant les transporteurs publics est déterminée au moyen d'un test de rationalité, soit un concept relatif. L'article 71 de la Loi sur l'ONÉ concorde avec cette approche de la *common law* en ce sens qu'il permet à l'Office d'adapter les obligations statutaires des gazoducs et des oléoducs en fonction des circonstances particulières qui se présentent. Ainsi, l'Office peut soit élargir soit réduire les obligations statutaires imposées au gazoducs, aux oléoducs et aux productoducs, pour ce qui concerne le transport du pétrole, du gaz ou d'autres produits.

Les instances OH-2-96 et OH-3-96 portaient sur des demandes présentées aux termes de l'article 52 de la Loi pour la délivrance de certificats autorisant la construction et l'exploitation de pipelines. Une des questions que les intervenants avaient soulevées dans ces causes était de savoir si les expéditeurs éventuels jouiraient d'un libre accès complet aux pipelines en question, si ceux-ci étaient approuvés et construits. Dans ce contexte, l'Office a brièvement parlé des obligations du transporteur public, telles qu'elles sont décrites au paragraphe 71(1), et a fait référence à la décision qu'il avait rendue à l'instance MH-4-96. Voici les propos de l'Office à ce sujet :

> Le paragraphe 71(1) reflète en général l'interprétation, faite au sens de la *common law*, des obligations du transporteur public relativement aux compagnies d'oléoducs. Une compagnie d'oléoduc doit recevoir et transporter tous les hydrocarbures qu'une personne lui offre pour transport par son pipeline, si l'Office juge qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour la compagnie.

Dans les décisions OH-2-96 et OH-3-96, l'Office n'a pas traité du critère de rationalité comme il l'a fait dans l'instance MH-4-96. Cependant, contrairement à l'instance MH-4-96, ces deux causes n'exigeaient pas qu'il porte un jugement sur le critère qu'il convenait d'employer pour l'application des obligations de transporteur public. Dans ces deux causes, l'Office a seulement effleuré la question au passage et il s'est dit convaincu que les obligations de transporteur public visées au paragraphe 71(1) seraient respectées.

Le paragraphe 71(1) exige qu'une compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoive, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport, sous réserve des exemptions, des conditions ou des règlements que l'Office peut prévoir. Il n'existe pas de directives ou de paramètres explicites fixant les critères dont l'Office doit tenir compte pour établir des «exemptions ou des conditions». Notons, en particulier, que ce paragraphe ne fait pas mention du concept du fardeau injustifié.

Le paragraphe 71(2) impose des obligations à titre de transporteur public aux compagnies qui exploitent des pipelines destinés au transport de produits autres que le pétrole. Ici encore, le paragraphe ne précise pas les critères dont l'Office doit tenir compte dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires que cette disposition lui confère.

Le paragraphe 71(3) habilite l'Office à obliger une compagnie à fournir les installations suffisantes et convenables pour l'accomplissement des opérations précisées aux alinéas 71(3)*a)*, *b)* et *c)*, s'il l'estime utile à l'intérêt public et s'il juge qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour la compagnie.

Dans sa plaidoirie, Roy-L s'est reportée à l'objet du paragraphe 71(3), déclarant ce qui suit :

> Étant donné que l'Office a le pouvoir, aux termes de ce paragraphe, d'ordonner à une compagnie pipelinière de construire de nouvelles installations, à moins qu'il n'en résulte un fardeau injustifié pour celle-ci, il s'ensuit qu'un critère fondé sur la même norme devrait être appliqué aux obligations d'un transporteur public.

L'Office remarque que Roy-L n'a pas fourni de source à l'appui de cette assertion. Cependant, Roy-L a raison d'affirmer que ce paragraphe accorde à l'Office le pouvoir d'ordonner à une compagnie de fournir de nouvelles installations, s'il établit qu'elles sont utiles à l'intérêt public *et* qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour la compagnie. Cette interprétation est conforme aux pratiques de l'Office. Néanmoins, les paragraphes 71(1) et (3) n'ont pas le même objet. Le paragraphe 71(1) précise l'obligation statutaire qu'a l'exploitant d'un oléoduc en place de fournir des services sur son pipeline. Le paragraphe 71(3), quant à lui, accorde à l'Office le pouvoir extraordinaire d'ordonner à une compagnie de fournir de nouvelles installations. L'exigence supplémentaire voulant que l'Office détermine s'il en résultera un fardeau injustifié pour la compagnie l'empêche d'invoquer l'intérêt public comme seul critère dans l'application du paragraphe 71(3).

Le paragraphe 71(1) ne contient pas cette restriction. Comme les paragraphes 71(1) et 71(3) diffèrent quant à leur objet et à leur libellé, force est de conclure que le Parlement ne voulait pas que les critères formulés au paragraphe 71(3) soient appliqués de la même manière aux obligations de transporteur public prévues au paragraphe 71(1). Selon l'Office, le fardeau imposé à la compagnie serait plutôt un facteur pertinent, qu'il faut prendre en considération et soupeser par rapport à toutes autres considérations liées à l'intérêt public pour déterminer ce qu'il est raisonnable de faire dans les circonstances.

L'Office trouve que les causes de *common law* invoquées par PTNI et ses propres constatations à ce sujet dans la décision MH-4-96 corroborent cette conclusion. Dans le cas qui nous occupe, l'Office juge que l'observance des dispositions du paragraphe 71(1) touchant le transporteur public devrait être déterminée au moyen d'un critère de rationalité qui permette à l'Office d'adapter les obligations statutaires de l'exploitant d'oléoduc en fonction des circonstances uniques de l'espèce.

3.2 Suspension proposée des services

Aperçu

PTNI a proposé de suspendre l'exploitation du LDV parce que les livraisons sur le latéral ont diminué à tel point que le coût d'exploitation dépasse largement les revenus tirés des droits perçus. À son avis, l'exploitation du LDV n'est pas rentable, au point que c'est devenu un fardeau financier pour la compagnie et ses expéditeurs.

Roy-L a affirmé qu'exiger le maintien des services sur le LDV n'imposait pas un fardeau injustifié à PTNI. Elle fondait cette assertion sur le bilan financier global de PTNI, sur le fait que l'exploitation du latéral avait eu un effet négligeable sur les profits de la compagnie et les droits qu'elle perçoit, et sur l'absence de preuve montrant que l'exploitation du LDV désavantageait PTNI sur le plan de la concurrence. Roy-L a aussi fait valoir que l'absence d'autres expéditeurs à l'audience indiquait que ceux-ci n'étaient pas préoccupés par le coût d'exploitation du LDV.

Coûts

PTNI estimait qu'il lui en coûte plus de 500 000 $ par année pour exploiter le LDV, alors que les revenus annuels tirés des droits perçus n'atteignent que 70 000 $. Elle a précisé que l'exploitation du LDV lui a coûté 521 211 $ en 1999. D'après ses estimations, la mise hors service du latéral retrancherait 156 504 $ de ces coûts et la cessation d'exploitation du latéral lui épargnerait 125 557 $[1] de plus.

PTNI a déclaré qu'outre ces dépenses annuelles, elle aurait à assumer des coûts additionnels au cours des prochaines années en raison de la hausse des loyers et des charges foncières associés aux emprises et du renouvellement d'immobilisations. PTNI a mentionné qu'elle devra engager 212 000 $ au titre de l'entretien en 2001 et 2002, y compris 150 000 $ pour une inspection interne en 2002, et payer 240 000 $ de plus en dépenses d'immobilisations d'ici 2010. Elle a ajouté qu'il lui faudra peut-être acheter une servitude afin de conserver son emprise dans une partie du LDV qui est située sur un terrain loué du Canadien national (qui compte vendre ses biens) et que cette servitude, selon ses estimations, pourrait lui coûter entre 200 000 $ et 250 000 $.

En contre-interrogatoire, Roy-L a mis en question les estimations que PTNI avait fournies à l'égard des économies qu'elle pourrait réaliser en supprimant le service sur le LDV. Elle a établi que le bail pour le pipeline de 219,1 mm de diamètre extérieur entre Toronto-Nord et le branchement Cummer avait pris fin en 2000, si bien que la dépense d'environ 47 000 $ associée à cette canalisation serait éliminée de toute façon. PTNI a concédé que les économies au titre des dépenses de gestion du pipeline, estimées à 13 600 $ en 1999, baisseraient à 7 000 $ en 2000. De plus, PTNI a reconnu qu'elle pourrait continuer à recouvrer les charges d'amortissement, de l'ordre de 32 000 $, par le biais des droits. Une fois ces ajustements acceptés, Roy-L a évalué que la suspension des services pourrait se traduire par des économies potentielles d'environ 71 000 $, tandis que la cessation d'exploitation du latéral entraînerait des économies de l'ordre de 196 000 $. Le tableau 3-1 résume les économies estimatives et les ajustements.

---

[1] Ce montant comprend l'estimation initiale de 98 557 $ de PTNI et des dépenses d'entretien indirectes de 27 000 $ qui, selon ses prévisions, pourraient être éliminées en un an.

Tableau 3-1
Dépenses supprimées par la fermeture du LDV

	Suspension des services	Cessation d'exploitation	Total
Estimation de PTNI	$156,504	$125,557	282 061 $
Moins : Résiliation du bail du pipeline	$47,385		$47,385
Baisse des coûts de gestion du pipeline	$6,600		$6,600
Amortissement	$31,821		$31,821
Estimation corrigée[1]	$70,698	$125,557	$196,255

Coûts de mise hors service et de remise en service

PTNI estimait que la mise hors service du LDV coûterait entre 85 000 $ et 95 000 $ et qu'il lui coûterait 99 000 $ par année pour maintenir le latéral dans cet état. D'après ses estimations, il en coûterait entre 35 000 $ et 45 000 $ pour remettre le latéral en service.

Débit sur le latéral

Les livraisons via le LDV n'ont cessé de diminuer, passant d'un volume de 231 693 mètres cubes en 1985 à 41 636 mètres cubes en 1999. PTNI a calculé que le volume de 1999 représentait un taux d'utilisation de 2,2 % de la capacité du LDV. D'après ses estimations, ce volume pourrait être livré par le LDV en 4,3 jours et il correspondait au volume annuel livré par camion à deux grosses stations d'essence de la ville de Toronto.

PTNI a déclaré qu'il était peu probable que les livraisons par pipeline à la zone portuaire de Toronto s'accroissent à l'avenir et a laissé entendre que l'aménagement prévu du secteur en zones récréatives et résidentielles et en complexes à bureau pourrait empêcher l'expansion des installations de distribution de produits pétroliers qui s'y trouvent. PTNI a aussi noté que Roy-L avait convenu que son propre volume d'affaires continuerait de diminuer, et que cette baisse reflète le recul général du marché de l'huile de chauffage dans la ville de Toronto.

Roy-L prévoyait que le volume de ses livraisons au cours des cinq prochaines années se situerait entre 40 000 et 45 000 mètres cubes par année. Cette prévision s'accordait avec la preuve de PTNI.

Impact sur PTNI

PTNI a indiqué que les coûts engendrés par l'exploitation du LDV l'avaient obligée à augmenter ses droits et que cela la désavantageait sur le plan de la concurrence par rapport aux autres moyens de

---

1 L'Office a ajusté les montants du tableau pour refléter la preuve de Roy-L et supprimer les erreurs d'arrondi.

distribution qui s'offraient aux expéditeurs. Selon ses prévisions, elle pourrait réduire ses droits de 0,3 %, en moyenne, dans l'année suivant la suspension des services.

Pour faire contrepoids à cet argument, Roy-L a souligné que le réseau dans son ensemble était exploité à entre 80 et 90 % de sa capacité depuis 1996 et que PTNI n'avait produit aucune preuve établissant qu'elle avait perdu des clients à cause du niveau des droits qu'elle exigeait. ROY-L a fait valoir que, si l'exploitation du LDV infligeait un désavantage concurrentiel à PTNI, ce n'était rien de nouveau puisque le latéral fonctionne à perte depuis au moins 1995 et qu'en fait, il fonctionnait déjà à perte lorsque Roy-L a été acceptée comme expéditeur.

Pour étayer son assertion que PTNI était en très bonne posture financière, Roy-L a mentionné le taux de rendement que PTNI avait obtenu aux termes de son règlement sur les droits incitatifs. Depuis 1996, PTNI a bénéficié d'un taux de rendement qui était, en moyenne, de 60 % supérieur à celui qui était autorisé pour les autres pipelines assujettis à la décision de l'Office concernant le coût du capital de plusieurs sociétés pipelinières. Roy-L a affirmé, en outre, que ce rendement compense les risques sur le plan du débit et tous risques environnementaux associés aux produits transportés.

Insistant sur le fait que l'exploitation continue du LDV aurait une incidence minime sur les gains de PTNI, Roy-L a fait remarquer que, selon la preuve de PTNI, les économies de coûts qu'entraînerait la suspension proposée des services feraient passer de 16,3 à 16,5 % le rendement que PTNI obtient de son capital-actions.

PTNI a argué que l'Office n'est pas obligé de considérer le réseau dans son ensemble, soulignant que le LDV est un ouvrage tout à fait distinct du reste du réseau. Elle a soutenu que lorsqu'on considère le LDV comme un élément à part, la question du taux de rendement est sans objet. PTNI a également fait remarquer que, suivant le régime des droits incitatifs, une hausse du taux de rendement réduirait les droits de l'année suivante et serait un incitatif pour accroître sans cesse l'efficience du pipeline, ce dont profiteraient à la fois les expéditeurs et le public en général.

Impact sur Roy-L

PTNI a argué que Roy-L s'opposait à la suspension des services parce qu'elle voulait garantir que PTNI et les autres expéditeurs continuent à subventionner son entreprise. Elle a déclaré que la preuve ne corroborait pas la position de Roy-L selon laquelle celle-ci sera obligée de cesser ses activités et de fermer ses portes si le LDV est retiré du service. PTNI a souligné que l'achat, l'entreposage et la revente de produits constituent l'activité fondamentale de Roy-L et que cela n'a aucun rapport avec le transport et la façon dont les produits sont livrés à son terminal. D'après les calculs de PTNI, le transport des produits par camion citerne, plutôt qu'au moyen du LDV, coûterait trois dixièmes de cent de plus par litre à Roy-L, ce qui représente un coût supplémentaire de 136 000 $ par année compte tenu de ses expéditions actuelles. Selon PTNI, Roy-L pourrait faire absorber cette hausse aux consommateurs étant donné que le marché de l'huile de chauffage n'est pas assez souple pour passer rapidement de ce combustible au gaz naturel. PTNI a souligné que Roy-L pourrait aussi faire livrer ses produits à son terminal par voie maritime.

Roy-L a rejeté l'idée que les livraisons par camion citerne ou par pétrolier constituaient des solutions de rechange viables. Elle a souligné que le transport par camion citerne ne lui permettrait pas de réagir

rapidement à l'évolution des conditions du marché et de saisir les occasions, sur le plan du prix et de l'approvisionnement, dont elle avait pu profiter jusqu'alors en tant qu'exploitant d'un terminal relié à un pipeline. Roy-L a soutenu que, sur le plan des affaires, l'impact n'est pas seulement le coût additionnel à payer pour le transport par camion citerne à son terminal, mais plutôt le fait qu'elle perdrait sa cote de grossiste relié à un pipeline, négociant et exploitant de terminal. Cela ferait baisser sa marge bénéficiaire, ce qui pourrait entraîner la fermeture de l'entreprise. Roy-L avait calculé que si, pendant la période de septembre 1999 à août 2000, elle avait acheté ses approvisionnements au prix affiché et les avait fait livrer par camion citerne, plutôt que par pipeline, elle aurait payé 1,2 million $ de plus pour ses achats.

En ce qui concerne la livraison par voie maritime, Roy-L a présenté un expert en la matière qui a déclaré que, bien que des occasions puissent se présenter de temps à autre, l'achat d'approvisionnements en vue de leur livraison par voie maritime n'était généralement pas une option rentable.

L'impact financier de la suspension des services sur les affaires de Roy-L a été débattu exhaustivement au cours de l'audience. Toutefois, Roy-L a souligné que, dans le contexte du critère précis qu'il convient d'appliquer dans cette cause, le fait que l'Office conclue ou non, au regard de la preuve, que la suspension des services entraînerait la fermeture de l'entreprise de Roy-L ou nuirait à sa marge bénéficiaire n'avait aucune importance. En effet, selon Roy-L, la question à trancher est celle de savoir si PTNI a produit une preuve suffisante pour démontrer qu'un fardeau injustifié lui serait infligé si on l'obligeait à maintenir les services sur le LDV.

Intérêt public

PTNI a affirmé que lui permettre de cesser d'exploiter le LDV irait dans le sens de l'intérêt public, et que ses expéditeurs et, par ricochet, les clients de ses expéditeurs, y trouveraient leur avantage. PTNI a souligné qu'encourager et favoriser une exploitation efficiente des pipelines est au coeur du mandat de l'Office en ce qui touche la réglementation des oléoducs.

PTNI a établi que Roy-L ne vend pas directement à des comptes de détail individuels. En effet, elle vend de l'huile de chauffage à des comptes commerciaux et à des détaillants indépendants, et du carburant diesel à des clients du secteur de la construction et de la voirie. Roy-L a affirmé que, si le LDV était retiré du service, son entreprise ne serait plus rentable et il lui faudrait cesser ses activités et fermer ses portes peu de temps après. Selon elle, cela réduirait la concurrence sur le marché. Plusieurs détaillants indépendants d'huile de chauffage qui s'approvisionnent auprès de Roy-L ont déposé des lettres de commentaires dans lesquelles ils se disaient inquiets de la fermeture éventuelle de Roy-L et de l'incidence qu'elle aurait sur la concurrence.

PTNI a souligné que si les services étaient suspendus sur le LDV, les clients qui obtiennent actuellement leur huile de chauffage via le LDV continueraient d'avoir accès à des approvisionnements car il y a un grand nombre de camions citernes qui livrent ce produit à Toronto.

PTNI a fait remarquer que le LDV est situé dans une «zone à fortes conséquences» car il traverse l'aire de conservation de la vallée de la rivière Don, une grande zone touristique naturelle de Toronto qui abrite un important refuge d'oiseaux sauvages. PTNI estime que si, contre toute attente, il se produisait une fuite sur le LDV, cela pourrait être très coûteux en termes financiers et écologiques. Elle a soutenu que si elle devait continuer à exploiter le latéral, elle assumerait ce risque accru sans espoir de récompense.

À ce propos, Enbridge a soutenu que ce n'était pas le risque opérationnel associé au LDV qui était inacceptable. Ce qui était inacceptable pour PTNI, c'était le faible rendement financier qu'offrirait l'exploitation continue du latéral.

Roy-L a soutenu qu'il ne fallait pas prendre en compte les préoccupations de PTNI au sujet des risques environnementaux associés à l'exploitation du LDV. Elle a fait remarquer que, d'après la preuve de PTNI, l'entretien et l'exploitation du LDV répondent aux mêmes normes rigoureuses que celles qui sont appliquées dans le reste du réseau, si bien que le risque d'un déversement sur le latéral n'est pas plus élevé qu'ailleurs dans le réseau. Pour ce qui concerne le risque financier associé à un éventuel déversement, Roy-L a souligné que PTNI est assurée contre de telles éventualités. Par ailleurs, Roy-L a soutenu qu'une augmentation notable du transport par camion citerne par suite de la fermeture du LDV entraînerait un surcroît de risque injustifié pour la sécurité publique et l'environnement.

Opinion de l'Office

L'Office a entendu des arguments opposés de la part de PTNI et de Roy-L quant à savoir s'il devait considérer la viabilité économique du LDV de façon isolée ou en tant que composante du réseau de PTNI. L'Office constate que le LDV est un ouvrage distinct auquel des coûts précis peuvent être imputés dans le réseau de PTNI et qu'il est clair que le réseau peut fonctionner avec ou sans le latéral. Apprécier l'impact financier du LDV sur l'ensemble de l'entreprise donnerait surtout une idée de son importance relative et fournirait peu d'information sur la question de savoir s'il est raisonnable de le maintenir en exploitation. L'Office estime donc que pour rendre une décision dans cette affaire, il lui faut évaluer la viabilité économique du LDV en soi. Les conclusions auxquelles il parviendra à cet égard devront ensuite être soupesées par rapport aux autres considérations liées à l'intérêt public qui peuvent exister.

L'Office constate que les coûts d'exploitation du latéral dépassent largement les revenus que rapportent les livraisons au port de Toronto. Les coûts totaux imputables au LDV excèdent 500 000 $ par année, tandis que les revenus annuels tirés des livraisons au terminal de Roy-L sont de l'ordre de 70 000 $. En outre, selon la preuve de PTNI et de Roy-L, les volumes expédiés sur le LDV n'ont cessé de s'amenuiser depuis 1985 et l'on ne s'attend pas à ce qu'ils augmentent de façon appréciable dans les années à venir.

L'Office remarque que les revenus projetés du LDV sont inférieurs aux coûts qui pourraient être évités s'il était retiré du service. Comme l'indique le tableau 3-1, la mise hors service du LDV éliminerait des coûts annuels d'au moins 70 000 $, tandis que la cessation d'exploitation définitive du latéral permettrait d'économiser 126 000 $ de plus. On prévoit que le LDV deviendra encore moins rentable dans un avenir prochain en raison de l'augmentation projetée des coûts connexes et des dépenses importantes d'entretien et d'immobilisations qui seront requises pour garantir l'intégrité des installations. L'Office en conclut qu'il n'est pas économique de continuer à exploiter le LDV et que le maintien des services exigerait un interfinancement considérable de la part des autres expéditeurs, ce qui serait déraisonnable dans les circonstances et contraire à l'intérêt public, qui veut que l'exploitation des pipelines soit économiquement efficiente.

L'Office a entendu les arguments de PTNI et de Roy-L concernant l'impact que la suspension des services du LDV aurait sur Roy-L. L'Office juge que l'effet de la

suspension proposée des services sur la viabilité de l'entreprise d'un expéditeur en particulier ou sur sa façon d'exploiter cette entreprise est un facteur qui peut être pris en compte dans le contexte général de l'intérêt public, au moment d'appliquer le critère de rationalité. Dans le cas présent, cependant, on ne peut attribuer qu'une faible importance à ce facteur en l'absence d'une preuve convaincante établissant qu'un tel effet aurait une incidence négative appréciable sur l'intérêt public en général.

Selon la preuve, il est clair que les consommateurs d'huile de chauffage continueront d'avoir accès aux approvisionnements à des prix de marché équitables, étant donné la présence de plusieurs détaillants sur le marché du Grand Toronto. Il ressort également de la preuve que le recours à des camions citernes pour transporter les volumes qui sont actuellement livrés par le LDV n'entraînerait pas une augmentation notable du camionnage dans la région de Toronto. L'Office estime que, dans l'ensemble, la fermeture du LDV ne causerait pas des inconvénients importants au grand public.

Après avoir soupeser les circonstances particulières du cas, l'Office en conclut qu'il serait déraisonnable d'exiger que PTNI continue à exploiter le LDV étant donné le fardeau économique continu que cela lui imposerait ainsi qu'à ses expéditeurs. Par conséquent, l'Office juge qu'il serait conforme à l'intérêt public de décharger PTNI de ses obligations aux termes du paragraphe 71(1).

Chapitre 4

Échéancier et autres considérations

4.1 Échéancier

PTNI proposait de suspendre les services à compter du 1er janvier 2001. Elle a déclaré qu'elle avait avisé ses expéditeurs de son intention le 15 février 2000 afin de leur donner amplement de temps pour analyser la situation et prévoir des moyens de transport de rechange, bien qu'elle aurait préféré fermer immédiatement la canalisation. PTNI a soutenu, en outre, que si on l'obligeait à exploiter le LDV au delà du 1er janvier 2001, elle devrait exiger des droits qui reflètent ses coûts totaux.

Roy-L n'a pas proposé une autre échéance pour la suspension des services sur le LDV. Elle a soutenu également qu'il n'y avait aucune raison de changer les droits perçus sur le LDV après le 1er janvier 2001, car aucune demande relative aux droits n'avait été soumise à l'Office aux termes de la partie IV de la Loi.

Dans une lettre de commentaires, NOVA Chemicals (Canada) Ltd., un des fournisseurs de Roy-L, a demandé que la suspension, si elle doit avoir lieu, ne survienne pas avant la fin de la période de chauffe, soit le 30 avril ou autour de cette date. L'Office a aussi reçu des lettres de commentaires de la part de plusieurs distributeurs d'huile de chauffage qui ont souligné qu'ils comptaient sur Roy-L pour obtenir des approvisionnements à des prix concurrentiels.

Opinion de l'Office

L'Office est conscient que la fermeture du LDV pourrait obliger les parties à prendre des arrangements différents pour s'approvisionner en huile de chauffage. Par conséquent, l'Office juge qu'il est dans l'intérêt public de réduire au minimum le risque de causer des perturbations du genre au coeur de la période de chauffe. Dans les circonstances, l'Office croit que pour favoriser une transition raisonnable, la suspension des services du latéral ne devrait pas survenir avant le 1er avril 2001 et qu'il faudrait que PTNI donne un préavis de 60 jours à ce sujet à ses expéditeurs ainsi qu'à l'Office.

Pour ce qui est de la requête de PTNI concernant les droits qu'elle devrait exiger en 2001 pour les expéditions sur le LDV, l'Office fait remarquer que l'instance en cours ne porte pas sur les droits et qu'aucune information au dossier ne justifie de modifier la conception des droits en vigueur.

4.2 Autres considérations

Dans son intervention, la *Toronto and Region Conservation Authority* (TRCA - Office de protection de la nature de la grande région de Toronto) a fait valoir que, si l'Office autorisait la suspension des services sur le LDV, il faudrait qu'il établisse des exigences précises voulant que PTNI applique des normes élevées de réhabilitation à la lumière des conditions qui prévalent dans la vallée et en conformité avec le règlement 158 de l'Ontario. Le TRCA a également demandé que l'Office ordonne à PTNI de collaborer

avec le TRCA, la ville de Toronto et d'autres groupes pour faire en sorte que les travaux soient exécutés conformément aux politiques du *Valley and Stream Corridor Management Program* (programme de gestion de la vallée et des cours d'eau), aux lignes de conduite de la ville de Toronto, et aux prescriptions contenues dans le rapport du groupe de travail sur le bassin versant de la rivière Don, intitulé «Forty Steps to a New Don».

L'Office prend bonne note des préoccupations soulevées par le TRCA, mais fait remarquer que ces questions débordent le cadre de la présente instance. Cependant, il s'agirait de questions pertinentes si PTNI présentait une demande subséquente à l'Office en vue de la mise hors service ou de la cessation d'exploitation des installations, comme exposé ci-dessous.

Mise hors service, vente, location ou cessation d'exploitation du LDV

Suite à la suspension des services du LDV et des installations connexes, PTNI peut déposer auprès de l'Office une demande de mise hors service (s'il y a lieu) suivant l'article 44 du *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres*. L'article 44 prescrit ce qui suit :

> 44. (1) La compagnie qui se propose de mettre hors service un pipeline ou un tronçon de pipeline pendant 12 mois ou plus, qui a maintenu un pipeline ou un tronçon de pipeline hors service pendant 12 mois ou plus ou qui n'a pas exploité un pipeline ou un tronçon de pipeline pendant 12 mois ou plus, doit soumettre à l'Office une demande de mise hors service.
>
> (2) La demande doit inclure une justification ainsi que les mesures prises ou prévues pour la mise hors service.

L'article 44 vise à garantir que la mise hors service d'un pipeline est effectuée en toute sécurité et dans le respect de l'environnement. L'Office souligne, en outre, que la suspension des services ou la mise hors service doivent être effectuées conformément à la norme Z662-99 de l'Association canadienne de normalisation intitulée, Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz.

Si PTNI décide de vendre, de louer ou de cesser d'exploiter le LDV et les installations connexes, elle devra déposer une demande à cette fin aux termes de l'article 74 de la Loi. Une demande de cessation d'exploitation doit contenir les renseignements qui sont précisés dans les *Directives sur les exigences de dépôt* publiées par l'Office. De plus, l'Office s'attendra à ce que la compagnie obtiennent les points de vue de tous les intervenants, y compris les propriétaires fonciers et le public touché, et à ce qu'elle en tienne compte dans son plan de cessation d'exploitation.

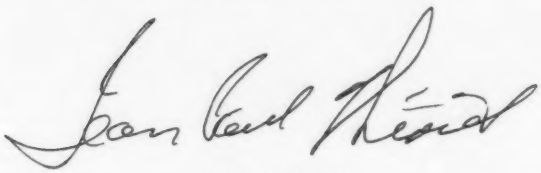
Chapitre 5

Dispositif

L'Office estime que, tout compte fait, il est raisonnable dans les circonstances d'accorder à PTNI l'exemption demandée à l'égard des exigences du paragraphe 71(1) à compter du 1er avril 2001, ou après cette date, à la condition que PTNI fournisse par écrit à ses expéditeurs et à l'Office un préavis d'au moins 60 jours concernant la date prévue de suspension des services sur le LDV.

Les chapitres qui précèdent et l'ordonnance MO-22-2000 constituent nos motifs de décision en la matière.

J.S. Bulger
Membre présidant l'audience



J.-P. Théorêt
Membre

C.L. Dybwad
Membre

Calgary (Alberta)
Novembre 2000

Annexe I

Ordonnance MO-22-2000

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande que Pipelines Trans-Nord Inc. (PTNI) a présentée à l'Office national de l'énergie (Office) aux termes de l'article 71 de la Loi (déposée sous le numéro de dossier 4775-T2-1), en vue de suspendre les services sur une partie de son réseau désignée le latéral Don Valley.

DEVANT l'Office, le 23 novembre 2000.

ATTENDU QUE, le 15 février 2000, PTNI a avisé ses expéditeurs et l'Office de son intention de suspendre les services sur le latéral Don Valley à compter du 1er janvier 2001;

ATTENDU QUE PTNI a fourni des précisions sur sa proposition dans des lettres datées du 11 et du 26 mai 2000;

ATTENDU QUE, dans une lettre datée du 28 juillet 2000, Roy-L Canadian Fuels. Co. Ltd. a demandé que l'Office oblige PTNI à solliciter une approbation avant de procéder à la suspension des services;

ATTENDU QUE l'Office a considéré que les lettres du 11 et du 26 mai 2000 de PTNI constituaient sa demande et a diffusé l'ordonnance MH-3-2000, le 15 août 2000, pour convoquer une audience publique orale en vue d'examiner la suspension projetée des services aux termes de l'article 71 de la Loi;

ATTENDU QUE l'Office a examiné la demande, la preuve produite et les arguments présentés par PTNI et les intervenants, et estime qu'il est conforme à l'intérêt public d'accorder, en partie, l'exemption sollicitée dans la demande;

ATTENDU QUE l'Office juge que, conformément au paragraphe 19(1) de la Loi, la date d'effet de l'ordonnance ne devrait pas être antérieure au 1er avril 2001;

IL EST ORDONNÉ QUE :

Conformément aux articles 12 et 13 et au paragraphe 71(1) de la Loi, PTNI est exemptée de l'obligation que lui impose le paragraphe 71(1) de la Loi de recevoir, transporter et livrer tout le pétrole qui lui est offert pour transport par le latéral Don Valley;

Conformément au paragraphe 19(1) de la Loi, la présente ordonnance prendra effet le 1er avril 2001, ou après cette date, pourvu que PTNI fournisse par écrit à ses expéditeurs et à l'Office un préavis de 60 jours de la date prévue de suspension des services, sous réserve de la condition suivante :

Sauf avis contraire de l'Office, la présente ordonnance expirera le 31 décembre 2001 à moins que PTNI n'ait suspendu les services sur le latéral Don Valley à cette date.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

Annexe II

Liste des questions à examiner au cours de l'instance MH-3-2000

L'Office a relevé les questions suivantes aux fins de discussion à l'audience (la liste n'est pas exhaustive) :

1. La question de savoir si la suspension proposée des services sur le latéral Don Valley est conforme à l'intérêt public.

2. La question de savoir si la fourniture d'installations suffisantes et appropriées pour la réception, le transport et la livraison de pétrole sur le latéral Don Valley impose un fardeau injustifié pour Trans-Nord.

3. La question de savoir si le service devrait être suspendu à compter du 1er janvier 2001 ou à une autre date.

4. Les conditions dont il faudrait assortir toute approbation qui pourrait être accordée.